St. John's
1985

DOCUMENT: 850-31/010

CANADA'S TRADING RELATIONSHIPS IN A CHANGING WORLD

THE HONOURABLE
DAVID PETERSON
PREMIER OF ONTARIO

26th Annual Premier's Conference
St. John's, Newfoundland
August 21-22, 1985

TABLE OF CONTENTS

		Page
I.	INTRODUCTION	1
II.	INTERNATIONAL COMPETITIVENESS AND MARKET ACCESS	1
III.	U.S. PROTECTIONISM	3
IV.	A COMPREHENSIVE TRADE AGREEMENT WITH THE UNITED STATES	6
V.	ISSUES REQUIRING CLARIFICATION	7
VI.	THE NEXT STEPS	15

CANADA'S TRADING RELATIONSHIPS IN A CHANGING WORLD

Premier's Conference
St. John's, Newfoundland

August 21-22, 1985

Government of Ontario

Discussion Paper

CANADA'S TRADING RELATIONSHIPS IN A CHANGING WORLD

I INTRODUCTION

Canada's long term goals must be to achieve an adequate level of sustained economic growth as an independent and sovereign nation. Canada's trade policy options need to be selected according to their ability to contribute to these basic national economic and societal goals.

Trade policy and trade relations have a special significance to the achievement of Canada's goals. For Canada, exports are a prime component of economic growth. Indeed, 1 in 5 Canadian jobs are directly dependent on exports and 31% of GNP is export related. In short, Canada is enormously export dependent.

Canada faces two prime challenges regarding international trade. First, there is a fundamental need for increased international competitiveness in order to provide the basis for consistent success in foreign markets. Secondly, there is the major challenge of increasing and securing international market access and in particular dealing with protectionism in the vital U.S. market.

II INTERNATIONAL COMPETITIVENESS AND MARKET ACCESS

Over the last decade some disturbing signs of Canadian competitive weakness have emerged. In particular, Canada's manufacturing productivity growth and technology performance, two acid tests of competitiveness, have shown poor standings relative to our major international competitors.

This has been happening at a time when the international economic system has been undergoing profound change. In particular, the past decade has been characterized by enormous intensification of international competition, both in domestic and international markets, an accelerating pace of technological change, increasing global interdependence, and significant shifts in comparative and competitive advantage.

Achievement of international competitiveness in response to these new realities is now an urgent need for Canada. It implies important restructuring and adjustment for industrial economies such as Canada. In particular, economic transformation emphasizing product and process innovation, improved product quality, reduced costs, improved skills, more effective marketing and greater productivity and flexibility in the economy is now a prerequisite for Canadian competitiveness across all sectors from resource processing to high technology. A strong, flexible set of domestic industrial, technology and resource development policies is vital.

Without a strategy for restructuring which looks outward to meet the challenges of trading in intensely competitive international markets, economic stagnation and fewer jobs will result, placing the goal of sustained economic growth and job creation out of Canada's reach. Economic policy must carefully facilitate this process of economic growth and development.

Without secure access to export markets however, even competitive exports can be restrained. Canada's trade policy must continue to aim at an increased and secure share of world markets. In seeking improved access to all markets, a multilateral approach to global trade liberalization has been the cornerstone of Canada's trade policy. This approach has served Canadian interests well.

Specifically, the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) has provided opportunities to improve access through negotiated tariff or non-tariff barrier reductions in all major markets. Maintaining the GATT as the cornerstone of Canadian trade policy and trade relations has provided an effective means to address Canadian objectives vis-a-vis both the U.S. and world markets.

Spearheaded by the United States, and strongly endorsed by Canada, support appears to be growing for a new GATT Round of multilateral trade negotiations. These negotiations are likely to be tough and long. Other complementary approaches must also be taken. But the forthcoming GATT negotiations will offer an avenue to further address tariff and non-tariff barrier distortions to international trade with our many trade partners. A new GATT Round could also provide an opportunity to seek allies against protectionist interpretations of international trade rules by the U.S. and other countries.

III **U.S. PROTECTIONISM**

Access to the United States market and Canada's broad trade and economic relationship with the U.S. is uniquely important and a great source of strength for this country. Canada sent 76% of its exports to the U.S. market in 1984. This accounted for 1.7 million jobs and $3,000 in per capita income in Canada. For the province of Ontario, 1 million jobs and $4,000 in per capita income are generated by exports to the U.S.

With such a high dependence on the U.S. market, Canada has a particular concern with trends in rising protectionism in the U.S. Such protectionism has the potential to severely restrict Canada's export earnings, undermine its attractiveness as a location to invest, and constrain the confidence with which

Canadian firms will restructure to serve the whole North American market and achieve world class status.

At present, only a small portion of total Canadian exports to the U.S. is actually being damaged by U.S. import restrictions. Further, Canada's ability to successfully fight U.S. protectionist threats on cement, lumber and carbon steel in the recent past is encouraging. Indeed, despite protectionist sentiment in the U.S., Canadian exports have been rising strongly.

Nevertheless, U.S. protectionism is clearly a legitimate national concern. More importantly, the possibility of a serious increase in such protectionism must be fully recognized. The huge U.S. federal budget deficit continues to hold the U.S. dollar at an abnormally high level. This factor plus lagging U.S. competitiveness in certain sectors has led to major U.S. trade deficits which appear to be growing. Further serious protectionist threats to imports, including those from Canada, must therefore be anticipated.

Canadian exports are vulnerable. Perceptions in both Canada and the U.S. suggest this is becoming a highly charged, emotional issue. The need to better secure access to the U.S. market must therefore be a central objective and component in Canadian trade policy. There are however, a number of different approaches to deal with the issue. The need is to determine the best possible approach or combination of approaches without, in the process, damaging Canada's unique economic and political strengths over the longer term.

Currently in Canada, the debate over how to address U.S. protectionism is focused on a comprehensive trade agreement with the U.S. The almost singular attention to such an agreement, and the possible need for fundamental policy changes

over the longer term, but perhaps precipitating serious examination of other approaches which can be acted upon in the shorter term.

Amongst shorter term approaches, much scope remains for more effective defence of Canadian interests in the U.S. Coordinated federal-provincial-private sector communications and lobbying approaches are urgently needed to raise the level of awareness in the U.S. Congress, with U.S. interest groups, and with other U.S. decision makers of the major benefit the U.S. derives from its trade relationship with Canada.

It should be noted in this context that Canada is not only a reliable supplier to the U.S. market but it is also the fastest growing market for U.S. exports in the world. U.S. exports to Canada in 1984 grew by over 20% as opposed to an average growth of 8.7% for other U.S. markets. Indeed, U.S. exports to Canada equalled those sent to all the countries of the European Community combined. According to U.S. statistics, nearly 2 million U.S. jobs depend directly on U.S. exports to Canada. As well as being the United States' largest customer, Canada is also the principal location for U.S. foreign investment. The importance of Canada as an economic partner to the U.S. can itself act as a moderating influence on U.S. protectionism against Canada.

The scope for new consultative mechanisms should also be explored. The aim would be to facilitate a regular process of Canada-U.S. consultation on trade matters and joint opportunities for identification and formulation of mutually acceptable policy alternatives.

Both the provinces and the Government of Canada should develop new sensitivity to the transborder effects of Canadian policy on U.S trade interests. A similar approach in the U.S. with respect to the transborder effects of its policy on Canadian

ged. Many trade irritants
cess, could be avoided if
an policy on U.S. interests
d a greater willingness to
h other existed.

Canadian exporters are
though such access had been
TT. In these cases, Canada
s GATT rights for dispute
er warranted.

IV A COMPREHENSIVE TRADE AGREEMENT WITH THE U.S.

U.S. market access, the
a comprehensive trade
'free trade' or 'trade
g a comprehensive trade
is potentially one of the most
to be decided upon by Canada

ns in the Canadian economy
economic impact. It has
nation building and political
.

th the U.S. would be a
e with far reaching impacts
Therefore, there is a vital
debate on all the major
change in Canadian trade
is not for any one
fine the issues or

responses. A possible irreversible step of this magnitude can not be made in the absence of clear identification of the issues and full discussion with respect to these issues.

Before any fundamental decision is made to significantly alter Canada's trade and economic relationship with its largest trading partner, national consensus will clearly be required. This, in turn, will necessitate a broad measure of support from all provinces of Canada as well as the support of other major participants in national decision making.

V ISSUES REQUIRING CLARIFICATION

At this point in time, no full scale analyses of the probable impacts of a Canada-U.S. comprehensive trade agreement have been made available by governments in Canada. In their absence, final assessments of the advantages and disadvantages of a comprehensive agreement are not possible. Such analyses and studies are essential and must be widely shared if a meaningful national debate is to occur. A number of major issues and ramifications will have to be considered. They will affect not only Ontario but all provinces and Canada as a whole.

(1) What could be the economic impact of a Comprehensive Trade Agreement?

The Canadian market is currently very open, with significant import penetration. Canada's technological base is relatively under-developed. Canadian-owned firms tend to be small to medium sized, relatively undercapitalized, with high costs of production and limited export experience. Multi-national branch plants tend to focus on the domestic market, with a limited export mandate.

Therefore, before moving into any comprehensive agreement, much more must be known about the economic consequences and effects on jobs:

1. What will be the regional impacts of a free trade agreement, particularly on single industry towns and the resource and agricultural processing sectors? How would the federal government's regional development policies be affected?

2. Would concerns regarding the long-term viability of traditional sectors such as textiles, clothing and footwear be satisfactorily addressed under a free trade agreement? How would special federal programs for these sectors be affected?

3. Given that econometric estimates suggest a potential employment adjustment impact of 7 percent of the labour force, which sectors, occupational categories and regions will be most directly affected? What would be the employment effect on women in the workforce?

4. Is the federal government prepared to grant concessions on provincial policies respecting professional services?

5. What effect would an agreement have on those government procurement policies which give preference to Canadian, provincial or local suppliers?

6. Would any agreement impact on provincial policies and programs to stimulate new businesses?

7. Given that over 70 percent of manufacturing exports are accounted for by firms of 500 plus employees, will

Canada's small and medium size firms be capable of quickly restructuring to compete against new U.S. competition in the domestic and U.S. markets?

8. Given that Canada's high technology deficit with the U.S. exceeds $6 billion, and is growing, would a free trade agreement result in improved technological performance by Canadian businesses?

9. Given that an estimated 80 percent of foreign subsidiaries in Canada have no global product mandates, permitting specialized product design, production and exporting, how will such branch plants respond to a comprehensive trade agreement?

10. Given that almost two-thirds of foreign subsidiaries have no exports at all from Canada, will these truncated branch plants receive authorization for significant capital investment and subsequent export mandates?

11. Do the econometric studies which assume full employment and which use data from the early 1970's overestimate the positive impacts, and underestimate the dislocations, of a free trade agreement?

12. Will Canadian productivity increase as a result of economies of scale opportunities given greater access to the U.S. market, or is productivity a function of other and more complex factors such as management skills, technological capabilities and labour-management relations?

13. Would the rules covering Canada-U.S. defense production sharing and the automotive trade need to be changed under a comprehensive trade agreement?

14. To what degree is the federal government prepared to sacrifice its ability to pursue an independent exchange rate policy in order to achieve an agreement?

(2) <u>Will Canada Lose Policy Flexibility</u>?

The current U.S. trade policy approach places a great deal of emphasis on 'reciprocity' or what is called the "level playing field" approach to trade relations. This approach tends to view foreign practices which favour foreign manufacturers as unfair, if U.S. firms do not receive similar benefit. This approach would likely affect what the U.S. might seek from a possible Canada-U.S. agreement.

The legitimate role of government in the economy is perceived somewhat differently in the U.S. and Canada. If the U.S. were to use U.S. policy as a benchmark for what is considered fair in the context of a comprehensive trade agreement, it could compromise Canada's ability to respond flexibly to unique Canadian circumstances and social goals.

The smaller size of the Canadian market may also lead the U.S. to seek more than a simple mirroring of U.S. concessions by Canada. U.S. negotiating objectives, for instance, could pose unacceptable policy constraints upon Canada in areas such as investment, natural resource pricing, agriculture, economic assistance and the regulatory environment. A comprehensive trade agreement with the U.S. could also lead to increased pressures for policy harmonization in areas such as environmental, health and safety standards.

At a time characterized by rapid and fundamental change in the international economic system and in the national and provincial economies, it is perhaps especially important that the scope for public policy to enhance the process of positive economic restructuring is not adversely compromised.

Therefore, given that the consequences of a comprehensive trade agreement for Canadian economic and social policy could well be profound:

1. To what extent will the federal and provincial governments be able to retain the ability to employ the full range of industrial, trade and resource based policies needed to assist Canadian economic restructuring?

2. Would the U.S. seek commitments from Canada to limit its regional development, agriculture, industrial and resource based policies? How would this affect critical policy tools such as research and development assistance, training, and other adjustment policies?

3. Would constraints on Canadian policy flexibility fundamentally limit the range of tools needed to meet unique Canadian social and cultural aspirations? How would a negotiated agreement affect the continuation of cultural sovereignty policies such as Canadian radio and television content requirements and the non-deductibility of advertising expenses incurred with non-Canadian media?

4. Under what terms is the federal government prepared to permit U.S. financial institutions to establish subsidiaries without restriction in the banking, trust, and life insurance industries or negotiate changes to provincial legislation covering security dealers?

5. Would pressures to harmonize tax and other policies lead to a weakening of fundamental Canadian support programs such as unemployment insurance, environmental protection and occupational health and safety programs?

6. Is a comprehensive trade treaty with a powerful economic partner compatible with long-term Canadian sovereignty, independence and the ability of Canadian governments to satisfactorily respond to Canadian needs?

(3) Is a Comprehensive Trade Agreement realistically negotiable?

As a result of the Tokyo Round of GATT, tariff levels are falling in Canada-U.S. trade. By 1987, 80% of Canadian exports will enter the U.S. tariff free and 96% of Canadian exports will enter the U.S. with tariffs of 5% or less.

Except for significant tariffs in a few important areas, Canadian negotiating objectives in the context of a possible Canada-U.S. comprehensive trade agreement would be primarily to seek a reduction or elimination of the effects of U.S. non-tariff barriers on Canadian exports. Specifically, greater sensitivity to Canadian interests in U.S. countervail and safeguard legislation and Buy America practices would likely be sought by Canada. These are the items however, which could be particularly difficult to negotiate. Indeed, the recently negotiated U.S.-Israel Free Trade Agreement focused heavily on tariff reductions, without restricting the U.S.'s ability to institute contingent protection measures.

Even if U.S. non-tariff barriers could be negotiable, the cost of this negotiability may be unacceptably high in terms of Canadian concessions requested in return.

Therefore, before entering into a process of negotiations from which it might be difficult to withdraw:

1. Is it realistic to expect a reduction of U.S. protectionist sentiment regarding Canada in particular? Will the U.S. be prepared to alter fundamentally its non-tariff barrier system for Canada?

2. What would the U.S. want from Canada in return for substantial limits on the use of its non-tariff barriers?

3. Given the differences in political and economic power between the two countries, would an impartial and effective dispute settlement mechanism be possible in the context of a comprehensive trade agreement?

   Would the lack of any comparable precedents between any other two countries undermine the feasibility of achieving a meaningful dispute settlement mechanism?

4. Would such a mechanism require Canada to give up its rights under GATT in terms of trade with the U.S.?

5. Could provisions against future erosion of an agreement be guaranteed? Would Canada be able to prevent future protectionist actions by the U.S. Congress against Canadian interests?

6. How would the federal government address the U.S. concern that the softwood lumber issue be resolved before any trade agreements be considered?

(4) <u>Is a Comprehensive Trade Agreement Needed</u>?

Discussions with our largest trading partner on market access and other trade related issues are clearly necessary on a continuing basis. However, negotiations for a comprehensive agreement would obviously be fundamentally different from

ongoing discussions on specific issues. Movement towards a comprehensive agreement clearly requires detailed analysis of all major impacts and broad agreement as to approaches. Until such time as this work is complete, a basic decision as to the necessity of a comprehensive agreement as contrasted to other approaches is likely not possible.

Therefore, a number of basic questions must be answered initially:

1. Is a fundamental re-structuring of the present Canada-U.S. trade relationship really required?

2. Is access to the U.S. market best secured by means of a comprehensive trade treaty?

3. Is there evidence that significant investment is being diverted to the U.S. to avoid potential protectionism?

4. Would not entry into a comprehensive trade agreement be, in practical terms, an irreversible decision for Canada? Once negotiated, even if the outcome in the future was found to be undesirable for Canadian independence, could the agreement and its effects be undone?

(5) <u>What other Alternatives are there to Enhance U.S. Market Access and to Improve Economic Competitiveness</u>?

The GATT has over time proved to be an effective means of permitting a medium size country such as Canada to gain and secure access to global markets and to benefit from trade liberalization. However trade policy by itself, and its various options, cannot fully realize the goal of economic restructuring. Market access will not assist Canadian economic development unless Canadian goods and services are

competitive. Equally, competitive products cannot be fully developed and exported unless market access is gained and secured. Foreign market access and internationally competitive products are thus both required.

Therefore, in view of the fundamental questions which remain to be answered:

1. Is a comprehensive bilateral treaty with the U.S. the best way to achieve Canadian trade and competitiveness objectives or would the use of more flexible and targeted trade, industrial and other policies accomplish the same end?

2. Is the current focus on a comprehensive agreement restricting full assessment of other alternatives, thus limiting possibilities for determining the optimum policy mix for fostering national economic and social policy?

VI THE NEXT STEPS

Because of the crucial importance of exports to the health of the Canadian economy, major alterations in trade policy have fundamental ramifications for employment and economic restructuring across the country. A comprehensive trade agreement with the United States would have profound implications, not only economically, but also for Canadian social policies. Because a comprehensive agreement would be such a major step, its effects could ultimately be felt both in the national political structure and in the Canadian cultural identity.

It is vital, therefore, that the full implications of a comprehensive agreement be understood and the issues clarified and resolved before any possible negotiations commence. The costs and benefits clearly are not fully assessed. Determinations of the best possible approaches to market access and strengthened competitiveness remain to be made.

The status quo is not acceptable. Canada must continue to move forward. But decisions on the future must be solid and widely supported. This will necessitate a greater sharing of information and analyses amongst federal and provincial governments, the private sector and concerned interest groups.

The contributions of the Macdonald Royal Commission and the federal and provincial parliamentary committees must be completed, brought forward and assessed. A common national data base is needed so that the issues and possible impacts can be considered on the basis of the same set of facts. Further analysis, discussion and debate are required before a true national consensus can develop on any fundamental change in national trade policy direction.

Therefore, a federal-provincial working group should be established immediately to develop a more complete national data base on trade which can more incisively identify provincial and national trends. This is needed in order to provide a common and more detailed base of information upon which federal and provincial governments will assess the impacts of trade policy options. It would, in addition, provide governments with the factual underpinning for ongoing assessments of trade prospects.

Agreement is also necessary that research and analyses of trade policy options, regarding the United States in particular, be shared more widely across the country.

Finally, agreement is needed that sufficient time will be provided in order to permit full assessment and domestic discussion of Canada's trade policy options on the basis of a national data base and shared analyses.

No new trade options and no new avenues are without risk or possible costs. Clearly, in order to secure benefits, certain costs will be incurred. However, in the final analysis net benefits to Canada must result. Because of the risks involved and the magnitude of the adjustments required within Canada, any major new departures in policy must be widely understood and accepted within Canada before potentially irreversible steps are taken.

St. John's
1985

Document; 850-31/010

LES RELATIONS COMMERCIALES DU CANADA DANS UN MONDE EN MUTATION

L'HONORABLE
DAVID PETERSON
PREMIER MINISTRE
DE L'ONTARIO

26e Conférence annuelle des
premiers ministres des provinces
St. John's (Terre-Neuve)
21-22 août 1985

LES RELATIONS COMMERCIALES DU CANADA DANS UN MONDE EN MUTATION

Conférence des premiers ministres des provinces

Saint-Jean (Terre-Neuve)

21 et 22 août 1985

Gouvernement de l'Ontario

Document de travail

TABLE DES MATIÈRES

		Page
I	INTRODUCTION	1
II	LA COMPÉTITIVITÉ INTERNATIONALE ET L'ACCÈS AUX MARCHÉS	1
III	LE PROTECTIONNISME AMÉRICAIN	4
IV	UN ACCORD GÉNÉRAL DE LIBRE ÉCHANGE AVEC LES ÉTATS-UNIS	7
V	QUESTIONS À CLARIFIER	8
VI	LES PROCHAINES ÉTAPES	18

LES RELATIONS COMMERCIALES DU CANADA DANS UN MONDE EN MUTATION

I INTRODUCTION

Les objectifs à long terme du Canada sont de parvenir à un niveau convenable et soutenu de croissance économique en tant que pays indépendant et souverain. Les politiques commerciales canadiennes doivent être choisies en fonction de leur contribution aux objectifs économiques et sociaux fondamentaux du pays.

Les politiques et les relations commerciales sont essentielles à la réalisation des objectifs nationaux. Les exportations sont un facteur primordial de croissance économique pour le Canada puisque, en fait, 1 emploi canadien sur 5 dépend directement des exportations et elles produisent 31 % de notre PNB. En un mot, le Canada est très tributaire des exportations.

Le Canada fait face à deux défis principaux en ce qui concerne le commerce international. Premièrement, il est essentiel que nous devenions plus concurrentiels sur le plan international afin d'assurer notre succès sur les marchés étrangers. Deuxièmement, nous devons assurer et renforcer notre accès à ces marchés et, en particulier, régler la question du protectionnisme sur le marché américain, si vital pour le pays.

II LA COMPÉTITIVITÉ INTERNATIONALE ET L'ACCÈS AUX MARCHÉS

La décennie écoulée a révélé des faiblesses inquiétantes de la part du Canada. En particulier, la croissance de la productivité dans le secteur manufacturier canadien et la performance technologique du pays, deux tests de la

compétitivité, ont été relativement faibles par rapport à celles de nos principaux concurrents mondiaux, et ceci alors que le système économique international subissait des transformations profondes. Essentiellement, cette période a été marquée par un énorme accroissement de la concurrence internationale, tant sur les marchés intérieurs qu'extérieurs, par une rapide accélération des transformations technologiques, par une plus grande interdépendance internationale et enfin par d'importants glissements des avantages relatifs et concurrentiels.

Il est maintenant urgent que les Canadiens s'attachent à devenir concurrentiels sur le plan international en réponse à ces nouvelles réalités. Ceci implique une restructuration et un ajustement profonds de l'économie des pays industrialisés comme le Canada. En particulier, les transformations économiques qui mettent surtout l'accent sur les produits et les procédés innovateurs, l'amélioration de la qualité, la réduction des coûts, l'amélioration des compétences, une commercialisation plus efficace, une productivité accrue et une plus grande souplesse de l'économie sont maintenant essentielles dans tous les secteurs, de la transformation des ressources à la technologie de pointe. Il est essentiel que nous adoptions de solides politiques industrielles et technologiques et de solides politiques de développement des ressources.

Sans une stratégie de transformation orientée vers l'extérieur pour faire face aux défis posés par les échanges commerciaux sur des marchés mondiaux de plus en plus concurrentiels, nous nous exposerions à la stagnation économique et à la réduction des emplois, ce qui nous empêcherait d'atteindre nos objectifs de croissance économique soutenue et de création d'emplois. Les

politiques économiques doivent faciliter, avec prudence, ce processus de croissance et de développement économiques.

Toutefois, même si nos exportations sont concurrentielles, elles ne se développeront que si notre accès aux marchés étrangers est assuré. Les politiques commerciales canadiennes doivent viser à renforcer et à assurer notre part des marchés mondiaux. Pour ce faire, le Canada a toujours fait de la libéralisation multilatérale des échanges mondiaux la pierre angulaire de ses politiques commerciales; elle a bien servi nos intérêts.

Plus précisément, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) nous a permis de renforcer notre accès aux principaux marchés étrangers grâce à des réductions négociées des tarifs douaniers et des barrières non douanières. Le Canada a fait du GATT la pierre angulaire de sa politique commerciale et il s'est révélé un moyen efficace pour atteindre nos objectifs, autant vis-à-vis des États-Unis que des autres marchés mondiaux.

Sous l'impulsion des États-Unis, et avec l'appui du Canada, un sentiment se fait jour en faveur d'une nouvelle série de négociations commerciales multilatérales dans le cadre du GATT. Ces négociations seront sans doute longues et difficiles. Il faut également adopter d'autres mesures complémentaires. Mais les prochaines négociations du GATT nous offriront des moyens de traiter des distorsions du commerce international dues aux barrières douanières et non douanières avec nos nombreux partenaires commerciaux. Une nouvelle série de négociations du GATT nous donnera aussi l'occasion de rechercher des alliés contre les interprétations protectionnistes des règles du commerce international par les États-Unis et d'autres pays.

III LE PROTECTIONNISME AMÉRICAIN

L'accès au marché américain et l'ampleur des relations commerciales et économiques canado-américaines ont une importance toute spéciale pour notre pays et représentent l'un de ses principaux atouts. En 1984, le Canada a expédié 76 % de ses exportations aux États-Unis, ce qui s'est traduit par 1,7 million d'emplois et un revenu de 3 000 $ par personne. En Ontario, cela signifie 1 million d'emplois et 4 000 $ de revenu par personne.

Une telle dépendance envers le marché américain a engendré une certaine inquiétude au Canada face à la montée du protectionnisme aux États-Unis. Ce protectionnisme pourrait sérieusement restreindre les exportations canadiennes, si vitales pour le pays, et rendre le Canada moins intéressant pour les investisseurs tout en minant la confiance envers les entreprises qui se réorganisent pour servir l'ensemble du marché nord-américain et se hisser à un niveau de classe mondiale.

Pour le moment, toutefois, seule une petite partie du total des exportations canadiennes vers les États-Unis souffrent des mesures restrictives qui leur sont imposées. De plus, il est encourageant de constater que le Canada est parvenu à contrer les menaces protectionnistes en ce qui concerne le ciment, le bois de construction et l'acier au carbone. En fait, malgré le sentiment protectionniste, les exportations canadiennes vers les États-Unis ont considérablement augmenté.

Il est toutefois normal que le Canada s'inquiète de la montée du protectionnisme aux États-Unis, d'autant plus que ce sentiment pourrait fort bien s'amplifier. L'énorme déficit des États-Unis continue à maintenir le dollar américain à un taux anormalement élevé. Ceci, s'ajoutant

à un manque de compétitivité dans certains secteurs de l'industrie américaine, a provoqué des déficits de la balance commerciale qui paraissent devoir s'aggraver. On doit donc s'attendre à de sérieuses menaces protectionnistes contre les importations, y compris celles en provenance du Canada.

Les exportations canadiennes sont vulnérables. Au Canada comme aux États-Unis, il est clair que cette question commence à provoquer de vives passions. Le Canada doit donc avoir comme objectif et comme élément essentiel de ses politiques commerciales de s'assurer un accès plus solide au marché américain. Cette question peut toutefois être abordée de plusieurs façons. Nous devrons décider quels sont les meilleurs moyens à adopter, sans compromettre les avantages économiques et politiques à long terme qui nous sont propres.

Actuellement, au Canada, le débat sur la meilleure façon de faire face au protectionnisme américain est centré sur un accord général de libre échange avec les États-Unis. En nous concentrant presque uniquement sur un tel accord, et sur la possibilité de devoir, à long terme, adopter des politiques fondamentalement différentes, nous avons peut-être relégué au second plan l'étude des autres moyens qui s'offrent à nous dans un avenir plus rapproché.

Entre autres, nous disposons d'une grande latitude pour défendre efficacement nos intérêts aux États-Unis. Le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et le secteur privé doivent d'urgence ouvrir des voies de communication et entreprendre des démarches pour rendre plus conscients le Congrès, les groupes d'intérêts et les décisionnaires américains des importants avantages que les États-Unis retirent de leurs relations commerciales avec le Canada.

Il faut aussi remarquer, dans ce contexte, que le Canada est non seulement un fournisseur fiable pour le marché américain, mais aussi qu'il est le marché du monde où les exportations américaines croissent le plus rapidement. En 1984, ces exportations ont augmenté de 20 % alors qu'elles n'accusaient qu'une hausse moyenne de 8,7 % pour tous les autres marchés. En fait, les États-Unis ont exporté autant vers le Canada que vers l'ensemble de la Communauté européenne. Selon des statistiques américaines, près de 2 millions d'emplois aux États-Unis dépendent directement des exportations vers le Canada, qui est non seulement le principal client des États-Unis, mais aussi le pays étranger où les Américains investissent le plus. Notre importance en tant que partenaire économique pour les États-Unis peut, en elle-même, avoir un effet modérateur sur le protectionnisme anti-canadien.

Nous devons également explorer de nouvelles voies dans le but de faciliter les consultations canado-américaines sur les questions commerciales, ce qui nous permettrait de régler certaines questions par la conciliation et de formuler des politiques mutuellement acceptables.

Les provinces et le gouvernement fédéral devraient être plus conscients de l'incidence qu'ont de l'autre côté de la frontière les politiques canadiennes sur les intérêts commerciaux américains. Il faut également encourager les États-Unis à adopter une attitude semblable en ce qui concerne les effets des politiques américaines sur les intérêts canadiens. Bien des irritations, et donc des menaces de restrictions de l'accès au marché américain, pourraient être évitées si les deux pays tenaient compte de l'incidence de leurs politiques respectives sur l'autre, et s'ils étaient disposés à minimiser les effets adverses réciproques.

Toutefois, les exportateurs canadiens se verront parfois refuser l'accès au marché américain, même lorsque cet accès aura été précédemment négocié dans le cadre du GATT. Dans ces circonstances, le Canada doit promptement et fermement se prévaloir de ses droits au règlement des différends et aux dédommagements, le cas échéant.

IV UN ACCORD GÉNÉRAL DE LIBRE ÉCHANGE AVEC LES ÉTATS-UNIS

Parmi les nombreuses voies qui s'offrent à nous pour renforcer notre accès au marché américain, on s'attache actuellement surtout à un accord commercial général. Qu'on l'appelle "libre échange" ou "amélioration des échanges", la question d'un accord commercial global avec les États-Unis pourrait bien être la plus importante question de politique nationale à laquelle le Canada devra faire face pendant ce siècle.

Les implications du commerce pour l'économie canadienne sont si vastes que les politiques commerciales ont des incidences dans d'autres domaines que l'économie. Elles ont également des incidences importantes sur l'avenir du pays et la souveraineté politique du Canada.

Un accord commercial général canado-américain constituerait une mesure de politique commerciale fondamentale d'une portée considérable et il doit être considéré comme tel. Il est donc essentiel que le public comprenne et discute de toutes les questions essentielles qui s'y rattachent. Une modification fondamentale de la politique commerciale canadienne doit être discutée en profondeur; il n'appartient pas à un seul gouvernement ou à un seul groupe d'intérêts de définir les problèmes ni les mesures à prendre. Une décision irrévocable de cette importance ne peut être prise sans une définition claire et une discussion approfondie de ces questions.

Avant de prendre la décision fondamentale de modifier profondément nos rapports économiques et commerciaux avec notre plus important partenaire, il est évident qu'un consensus national s'impose, qui nécessitera l'appui de toutes les régions et provinces du Canada ainsi que celui des autres principaux décisionnaires du pays.

V QUESTIONS À CLARIFIER

Pour le moment, les gouvernements canadiens n'ont effectué aucune analyse approfondie des effets probables d'un accord commercial général canado-américain. Sans elle, il est impossible d'évaluer les avantages et désavantages que présenterait un tel accord. Ces analyses et études sont essentielles et devraient être largement partagées si l'on veut qu'un débat valable prenne place à l'échelon national. Il faut tenir compte d'un certain nombre de questions et de ramifications qui toucheront non seulement l'Ontario, mais aussi les autres provinces ainsi que l'ensemble du Canada.

1) Qu'elle serait l'incidence économique d'un accord commercial général?

Le marché canadien est actuellement très ouvert et les importations y occupent une place importante. La base technologique du Canada est relativement sous-développée. Les entreprises appartenant à des Canadiens tendent à être petites, relativement sous capitalisées, leurs coûts de production sont élevés et leur expérience des exportations limitée. Les filiales des sociétés multinationales tendent à concentrer leurs efforts sur le marché national et exportent peu.

En conséquence, avant d'en arriver à un accord général, nous devons mieux connaître les incidences qu'il pourrait avoir sur l'économie et l'emploi :

1. Quelles seraient les incidences d'un accord de libre échange sur les régions, particulièrement sur les villes dépendant d'une seule industrie, le secteur agricole et celui des ressources. Quelles seraient les répercussions sur les politiques de développement régional du gouvernement fédéral?

2. Un accord de libre échange tiendrait-il compte des inquiétudes à long terme concernant la viabilité de secteurs traditionnellement menacés tels que ceux des textiles, du vêtement et de la chaussure? Quelles seraient les répercussions sur les programmes fédéraux spéciaux concernant ces secteurs?

3. Étant donné que les prévisions économétriques indiquent un ajustement possible de l'emploi touchant 7 % de la main-d'oeuvre, quels sont les secteurs, les catégories d'emploi et les régions qui seront le plus directement touchés? Quelle serait l'incidence sur l'emploi féminin?

4. Le gouvernement fédéral est-il prêt à accorder des concessions concernant les politiques provinciales sur les services professionnels?

5. Quel serait l'effet d'un accord sur les politiques d'achat gouvernementales donnant la préférence aux fournisseurs canadiens, provinciaux ou locaux?

6. Un accord aurait-il une incidence sur les politiques et les programmes provinciaux destinés à stimuler les nouvelles entreprises?

7. Étant donné que 70 % des exportations de produits manufacturés sont faites par des entreprises employant plus de 500 personnes, les petites et moyennes entreprises canadiennes seront-elles capables de se restructurer assez rapidement pour faire face à la nouvelle concurrence sur les marchés canadien et américain?

8. Étant donné que le Canada enregistre avec les États-Unis un déficit dépassant 6 milliards de dollars dans le domaine de la technologie avancée, et que ce déficit augmente, un accord de libre échange résulterait-il en de meilleurs résultats technologiques pour les entreprises canadiennes?

9. Étant donné qu'environ 80 % des filiales étrangères au Canada n'ont pas de mandat global de production leur permettant de concevoir, produire et exporter des produits spécialisés, comment se comporteraient-elles à la suite d'un accord commercial général?

10. Étant donné que près des deux tiers des filiales étrangères n'exportent pas à partir du Canada, ces entreprises "tronquées" seraient-elles autorisées à faire des investissements d'immobilisation importants et, ensuite, à exporter?

11. Les études économétriques qui supposent le plein emploi et se basent sur des données datant du début des années 1970 surestiment-elles les effets possibles d'un accord de libre échange et sous-estiment-elles les bouleversements qui en découleraient?

12. La productivité canadienne augmenterait-elle du fait des économies d'échelle résultant d'un accès plus étendu au marché américain, ou bien la productivité dépend-elle d'autres facteurs plus complexes tels que l'aptitude à la gestion, le niveau de technologie et les relations de travail?

13. Les règles couvrant le partage de la production dans les domaines de la défense et des automobiles seraient-elles modifiées par un accord de libre échange?

14. Jusqu'à quel point le gouvernement fédéral est-il prêt à sacrifier sa liberté de poursuivre une politique de taux de change indépendante afin de parvenir à un accord?

2) <u>Le Canada perdrait-il de sa souplesse politique?</u>

Actuellement, les politiques commerciales américaines attachent beaucoup d'importance à la "réciprocité", qu'on appelle encore le concept du "terrain de jeu plat" dans les relations commerciales, et qui consiste à juger les pratiques étrangères favorisant les fabricants étrangers comme déloyales lorsque les entreprises américaines ne bénéficient pas d'avantages similaires. Cette attitude affecterait sans aucun doute les conditions que les États-Unis chercheraient à inclure dans un accord avec le Canada.

Le rôle légitime du gouvernement dans l'économie est envisagé de façon assez différente aux États-Unis et au Canada. Si les Américains se basent sur leurs propres politiques pour juger de ce qui est équitable, ceci pourrait compromettre l'aptitude du Canada à réagir avec souplesse aux conditions et aux objectifs sociaux qui lui sont propres.

Les dimensions moindres du marché canadien pourraient également porter les États-Unis à demander plus que de simples concessions réciproques. Les demandes américaines pourraient, par exemple, chercher à imposer des restrictions inacceptables aux politiques canadiennes dans des domaines tels que les investissements, la fixation du prix des ressources naturelles, l'agriculture, l'aide économique et les règlements. Un accord commercial général avec les États-Unis pourrait aussi augmenter les pressions en vue d'harmoniser les politiques dans des domaines tels que les normes relatives à l'environnement et à la santé et la sécurité au travail.

À une époque caractérisée par des modifications profondes et rapides du système économique international autant que des économies nationale et provinciales, il importe tout particulièrement de ne pas nuire à la latitude qu'ont les gouvernements d'agir positivement grâce à leurs politiques sur le processus de réorganisation économique.

Donc, étant donné que les conséquences d'un accord global pour l'économie et les politiques sociales canadiennes pourraient être très profondes :

1. Dans quelle mesure les gouvernements, à l'échelon fédéral et provincial, conserveraient-ils suffisamment de marge de manoeuvre pour avoir recours à toute une gamme de politiques industrielles et commerciales et de politiques liées aux ressources pour favoriser la restructuration économique du Canada?

2. Les États-Unis demanderaient-ils au Canada de limiter ses politiques relatives au développement régional, à l'agriculture, à l'industrie et aux ressources? Cela nuirait-il à des outils politiques essentiels tels que l'aide à la recherche et au développement, la formation et les autres politiques d'ajustement?

3. La réduction de la souplesse politique du Canada limiterait-elle fondamentalement la gamme des moyens nécessaires pour parvenir aux aspirations sociales et culturelles particulières du Canada? Quelle serait l'incidence d'un accord sur les politiques de souveraineté culturelle telles que celles couvrant le contenu canadien à la radio et à la télévision et la non-déduction des frais de publicité engagés dans des médias non canadiens?

4. Dans quelles conditions le gouvernement fédéral est-il prêt à autoriser les organismes financiers américains à créer des filiales sans restriction dans les domaines de la banque, de la fiducie et de l'assurance-vie, ou de négocier des mesures provinciales couvrant les courtiers en valeurs mobilières?

5. Les pressions en vue d'harmoniser les impôts et autres politiques fiscales affaibliraient-elles les programmes canadiens d'aide tels que l'assurance-chômage, la protection de l'environnement et les programmes de santé et de sécurité au travail?

6. Un accord commercial général avec un partenaire plus puissant est-il compatible, à long terme, avec la souveraineté, l'indépendance et l'aptitude des gouvernements canadiens à satisfaire comme il convient à nos besoins?

3) Est-il réaliste d'envisager la conclusion d'un accord commercial général?

À la suite des négociations du GATT à Tokyo, les tarifs douaniers sur les échanges commerciaux canado-américains ont baissé. D'ici 1987, 80 % des exportations canadiennes entreront aux États-Unis en franchise et 96 % des exportations canadiennes seront grevées de droits de 5 % ou moins.

À l'exception d'importantes concessions tarifaires dans quelques domaines importants, ce que le Canada chercherait surtout à obtenir d'un accord commercial général canado-américain, ce serait la réduction ou l'élimination des barrières non douanières frappant ses exportations et plus particulièrement une plus grande réceptivité envers les intérêts canadiens dans les lois et les mesures de sauvegarde américaines et les pratiques de "Buy America". Toutefois, ces négociations seraient particulièrement délicates puisque, si l'on se fie au précédent du récent accord de libre échange conclu entre les États-Unis et

Israël, les concessions ont surtout prévu la réduction des tarifs douaniers sans restreindre la liberté des États-Unis d'imposer des mesures protectionnistes éventuelles.

Même si les barrières non douanières américaines étaient négociables, ce pourrait être au prix de concessions beaucoup trop onéreuses pour le Canada.

Donc, avant de commencer des négociations dont il serait difficile de nous retirer, nous devons répondre aux questions suivantes :

1. Est-il réaliste de s'attendre à ce que les États-Unis soient moins protectionnistes envers le Canada? Seraient-ils disposés à modifier profondément leur système de barrières non douanières en notre faveur?

2. Qu'exigeraient les États-Unis pour limiter considérablement leur recours à des barrières non douanières?

3. Étant donné les différences entre le poids politique et économique des deux pays, un régime impartial de règlement des différends est-il possible dans le contexte d'un accord commercial général?

   L'absence de précédents comparables entre deux autres pays nuirait-elle à la possibilité de créer un régime valable de règlement des différends?

4. Un tel régime nécessiterait-il l'abandon par le Canada des droits garantis par le GATT en termes d'échange avec les États-Unis?

5. Comment serions-nous protégés contre une érosion future du traité? Le Canada serait-il à même d'empêcher le Congrès de prendre des mesures protectionnistes touchant les intérêts canadiens?

6. Que ferait le gouvernement fédéral si les Américains insistaient pour que la question du bois résineux soit résolue avant d'envisager un accord commercial?

4) Un accord commercial général est-il nécessaire?

Nous devons de toute évidence discuter régulièrement avec notre plus important partenaire commercial de l'accès à son marché et des autres questions relatives aux échanges. Toutefois, la négociation d'un accord général serait naturellement très différente des entretiens portant sur des questions bien précises. La décision d'entreprendre de telles négociations exige, de toute évidence, l'analyse détaillée des principales incidences et d'un large consensus sur les méthodes à adopter. Tant que ces démarches n'ont pas été effectuées, il n'est guère possible de prendre une décision sur la nécessité de conclure un accord général de préférence à d'autres mesures.

Il faut donc avant tout répondre à certaines questions fondamentales :

1. Une réorganisation fondamentale des relations commerciales canado-américaines s'impose-t-elle pour le moment?

2. Un traité commercial global est-il le meilleur moyen d'assurer notre accès au marché américain?

3. Peut-on penser que de nombreux investissements sont détournés vers les États-Unis afin de parer aux mesures protectionnistes éventuelles?

4. Un accord commercial général ne serait-il pas, pour le Canada, une décision irrévocable? Une fois négocié, même si les résultats futurs se révélaient indésirables pour l'indépendance canadienne, l'accord et ses effets pourraient-ils être rectifiés?

5) **Quelles sont les autres options qui s'offrent au Canada pour renforcer l'accès au marché américain et devenir plus compétitif sur le plan commercial?**

Au cours des ans, le GATT s'est révélé un moyen efficace pour les pays d'importance moyenne, tels que le Canada, d'accéder aux marchés mondiaux et d'y renforcer leurs positions et de bénéficier de la libéralisation des échanges commerciaux. Toutefois, les politiques commerciales en elles-mêmes, sous leurs diverses formes, ne suffisent pas pour réaliser pleinement la réorganisation économique. L'accès aux marchés n'aidera pas le développement de l'économie canadienne si nos

produits et services ne sont pas concurrentiels. De même, des produits concurrentiels ne peuvent être créés ou exportés sans un accès garanti aux marchés étrangers. Ce qu'il nous faut, ce sont donc des produits compétitifs sur le plan international et un accès aux marchés mondiaux.

Donc, vu les questions fondamentales qui restent à résoudre :

1. Un accord bilatéral général avec les États-Unis est-il le meilleur moyen d'atteindre les objectifs commerciaux canadiens et de parvenir à être concurrentiels, ou bien le recours à des politiques industrielles, commerciales et autres plus souples et plus flexibles amènerait-il le même résultat?

2. L'importance que l'on accorde aujourd'hui à un accord général nuit-elle à l'étude des autres possibilités et donc à notre aptitude à choisir les politiques les plus susceptibles de favoriser nos objectifs économiques et sociaux?

VI LES PROCHAINES ÉTAPES

Du fait de l'importance cruciale des exportations pour le comportement de l'économie canadienne, une transformation profonde des politiques commerciales a des ramifications fondamentales pour l'emploi et la réorganisation économique de tout le pays. Un accord commercial général avec les États-Unis aurait de fortes incidences, non seulement sur l'économie, mais aussi sur les politiques sociales canadiennes. Ce serait une décision d'une telle importance que ses effets se feraient éventuellement sentir sur la structure politique nationale comme sur l'identité culturelle canadienne.

Il est donc vital que toutes ses implications soient bien comprises et que les questions qu'il soulève soient résolues avant d'entamer toute négociation. Il est clair que ni les coûts ni les avantages éventuels n'ont été pleinement évalués; il reste à décider des meilleures méthodes possibles pour assurer l'accès aux marchés et renforcer notre compétitivité.

Le statu quo est inacceptable; le Canada doit continuer à progresser. Mais les décisions engageant l'avenir doivent bénéficier d'un appui aussi vaste que solide. Ceci nécessitera une plus grande diffusion de l'information et des analyses entre les gouvernements fédéral et provinciaux, le secteur privé et les groupes d'intérêt concernés.

Les conclusions de la commission Macdonald et des comités parlementaires fédéraux et provinciaux doivent être complétées, mises à jour et évaluées. Il nous faut une base de données nationale commune afin que les questions et les incidences possibles soient étudiées à la lumière des mêmes faits. Il nous faut aussi davantage d'analyses, de discussions et d'entretiens avant que nous puissions parvenir à un consensus national sur une transformation fondamentale de l'orientation de la politique commerciale du pays.

Il faudrait donc créer immédiatement un groupe de travail fédéral-provincial chargé d'établir une base de données nationale complète permettant d'identifier les tendances provinciales et nationales. Nous en avons besoin pour avoir une base de renseignements commune et plus détaillée à partir de laquelle les gouvernements fédéral et provinciaux puissent évaluer l'incidence des choix de politiques commerciales. De plus, elle donnerait aux

gouvernements fédéral et provinciaux une base de renseignements solide pour évaluer de façon permanente les perspectives commerciales.

Nous devons nous mettre d'accord pour que la recherche et l'analyse des choix qui s'offrent à nous en matière de politiques commerciales, surtout vis-à-vis des États-Unis, soient plus largement diffusées dans tout le pays.

Enfin, nous devons nous mettre d'accord pour disposer de suffisamment de temps afin d'évaluer à fond les politiques commerciales qui s'offrent à nous, et les discuter à l'échelle du pays, en nous fondant sur une base de données nationale et des analyses partagées.

Tout choix de politiques commerciales, toute nouvelle entreprise, entraîne des risques et des coûts. Il est évident que nous devrons payer le prix pour obtenir certains avantages. Mais, en fin de compte, il importe que le bilan nous soit favorable. Du fait des risques encourus et de l'ampleur de la transformation nécessaire au Canada, toute importante réorientation des politiques doit être bien comprise et acceptée par l'ensemble du pays avant que l'on prenne des mesures qui pourraient bien être irrévocables.